Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente

Carpeta Nº 2603 de 2002

Versión Taquigráfica N° 2494 de 2004

PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 9 de junio de 2004

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Raquel Barreiro.

MIEMBROS: Señores Representantes Raúl Argenzio, José María Caballero, Raymundo Guynot de Boismenú, Artigas Melgarejo, Darío Pérez, Pedro Señorale y Fernando Vázquez Bentancur.

DELEGADAS DE SECTOR: Señoras Representantes Margarita Percovich y Lucía Topolansky.

INVITADOS: Doctora María Laura Rey, Coordinadora del Programa de Asentamientos Irregulares; escribano Arturo Yglesias, asesor del PIAI; por la Asociación de Escribanos del Uruguay, escribanos Juan Pablo Croce, Presidente; María Haydée Caceres y Eduardo Ghiorsi; por la Intendencia Municipal de Montevideo, arquitecto Roberto Villamarzo, Acondicionamiento Urbano y señor Daniel Espósito, Asentamientos.

SEÑORA PRESIDENTA (Barreiro).- La Comisión tiene el agrado de recibir a la doctora María Laura Rey y al escribano Arturo Yglesias; a los escribanos María Haydée Caceres, Eduardo Ghiorsi y Juan Pablo Croce; y al arquitecto Roberto Villarmarzo y al señor Daniel Espósito.

SEÑOR CROCE.- Quiero aclarar que la Asociación de Escribanos del Uruguay ha estado vinculada a la vivienda desde hace muchos años y que conoce el proyecto de ley a consideración; además, ya recibimos las modificaciones que se quiere introducir a la iniciativa. En forma genérica, queremos decir que algunas de esas modificaciones nos resultan peligrosas en algunos casos y, en otros, posiblemente inconvenientes. Pedimos que se estudie bien el tema porque la filosofía del proyecto de ley apunta a una situación de excepción. Aparentemente, en algunos casos, se trataría de extender en forma genérica a toda la problemática de la vivienda municipal.

Me gustaría que la escribana Cáceres se refiriera a cada uno de los artículos, a fin de saber qué comentarios nos merecen.

SEÑOR SEÑORALE.- Me gustaría saber si es posible ampliar este proyecto a otras situaciones de asentamientos irregulares.

SEÑOR YGLESIAS.- Con respecto al primer punto, debo decir que es entendible que la Intendencia Municipal de Montevideo -que es una de las que tiene mayor diversidad de problemas- se plantee otras situaciones y el tener un instrumento para resolverlas.

La cuestión que nos planteamos desde el punto de vista técnico legal refiere a si es conveniente -nos parece que no- que no aparezcan diferenciadas las regularizaciones del PIAI con respecto a otras. No quiere decir que en otras posibles regularizaciones no se pueda aplicar este sistema o que en otras situaciones no se pueda recurrir a diversas soluciones que ya han sido ensayadas con el SIAV, con el SARA, con MEVIR, como sería apoyarse en el régimen de la Ley Nº 13.728.

Esta situación nos parece inconveniente en dos sentidos. Por un lado, porque nosotros fundamentamos esta solución para las adjudicaciones del PIAI en función de las situaciones que son abarcadas por estas regularizaciones. Frente a una consulta del señor Diputado Melgarejo sobre si se podría aplicar este mecanismo a otras situaciones, debo decir que sí, pero que habría que estudiarlas. Además, el estudio que se hizo en este proyecto refiere a las regularizaciones del PIAI.

En segundo lugar, al no estar diferenciadas las regularizaciones, parece como que las realizadas por el PIAI pueden hacerse a través de dos o tres sistemas distintos. Eso, sin duda, ocasiona problemas desde el punto de vista de la ejecución del programa, porque hay que explicar a la gente de qué manera se les va a adjudicar su solución. Y la experiencia que ha habido en ese sentido es que cuando se dan situaciones mixtas donde a uno se le adjudica de una manera y a otro, de otra, se genera una situación de difícil explicación para la gente, suscitándose situaciones conflictivas. Hay experiencias en ese sentido, y la señora Directora podrá explicar los casos.

Esas son las razones de fondo por las cuales pensamos que las regularizaciones deberían ser objeto de otra ley o, si lo quieren establecer en esta misma ley, tendría que estar marcado que las regulaciones mediante el PIAI se hacen de determinada manera y que otras regulaciones se pueden hacer mediante ese sistema u otro. Pensamos que debe establecerse la diferencia, porque si mezclamos un régimen con el otro y aparece como optativo que se puede saltar de una cosa a la otra, generará problemas prácticos.

Además, hay una razón de orden teórico. En el régimen de propiedad que se propuso, todo el tema arrancó por saber cuál era la causa por la que el Estado podría estar adjudicando a particulares bienes que eran públicos sin una contraprestación. Para ello, se tuvo en cuenta recurrir como posible fundamentación -ya había sido aplicado en otros casos- a la idea del subsidio, que es un recurso que otorga la Ley Nº 13.728. Como en estos casos no había aportes, a diferencia de lo que ocurre con el SIAV o con MEVIR, se pensó en recurrir a la idea del subsidio total; era una propuesta. En su momento, estudiamos el tema y hubo informes al respecto. La idea del subsidio total es, entre otras cosas, una simulación, porque si se determina un precio con un subsidio que no se paga, en el fondo, es una simulación, es una donación encubierta. No nos parecía que fuera razonable proponerlo; desde el punto de vista técnico, nos parecía que era lo más ajustado a la realidad y que jurídicamente teníamos que proponer eso. Entonces, para las adjudicaciones del PIAI se recurrió a un fundamento constitucional, al derecho directo de la vivienda, y a la propuesta del propio constituyente de recurrir al régimen de bien de familia. Por lo tanto, las adjudicaciones del PIAI tienen ese fundamento.

Las adjudicaciones que se hacen por el sistema establecido en la Ley Nº 13.728, tienen como fundamento el aporte del que la recibe y el subsidio.

Nos parece que ambas cosas no se pueden mezclar; no se puede saltar de un régimen al otro. En la propuesta de modificación aparece la posibilidad de saltar del régimen del PIAI al régimen de vivienda. Eso significa hacer aparecer un subsidio -inclusive, se lo hace aparecer aquí- que no se tuvo en cuenta al momento de hacer la adjudicación. Inclusive, eso también genera confusión en cuanto al propio fundamento por el cual se hacen las adjudicaciones del PIAI.

Entendemos la preocupación que se planteó y el motivo por el que se hizo esto, que es resolver otras situaciones, pero nos parece -reitero- que sería conveniente diferenciar lo que es PIAI de las otras situaciones,

en la misma ley o en otra; eso les corresponde determinarlo a ustedes, como legisladores.

SEÑOR ESPÓSITO.- En primer lugar quiero decir que no pude leer -porque fui invitado a último momento- el documento que se elaboró con respecto a las modificaciones que habíamos propuesto, pero voy a tratar de expresar algunos conceptos que me parece importante señalar.

Este proyecto de ley viene desde la óptica de un programa específico, con una mecánica específica y, evidentemente, como estaba redactado no contempla la realidad, que es muy diferente a la planteada en este programa. La realidad que tiene el departamento de Montevideo -que inclusive se verifica en otros departamentos del país- indica que hay diverso tipo de situaciones y que las Intendencias nunca han tenido un instrumento de carácter legal ni jurídico para abordar el tema de la propiedad. Generalmente se han utilizado donaciones a través de distintos tipos de mecanismos. Podemos citar lo que fue la cartera de tierras a nivel municipal, lo que son los comodatos de carácter precario, las tenencias con determinados años, u otros mecanismos, pero nunca ha habido un marco legal que regulara lo que han sido las carteras de tierras o los procesos de regularización que se han iniciado en el Departamento de Montevideo. Por lo tanto, nos parecía buena cosa que estos temas se incluyeran, ya que estamos discutiendo el problema de los asentamientos. Aclaro que no me refiero a los asentamientos específicos a nivel del PIAI, porque este es un programa que tal vez pueda abarcar solamente 80 asentamientos, de los 430 que hay en el país; estamos hablando de una cifra menor si tenemos en cuenta la dimensión que este problema tiene en el país y en el departamento de Montevideo, específicamente. Aquí ya tenemos más de 350 asentamientos y tal vez con este programa abarquemos 40. Por lo tanto, la problemática real sobre el territorio implicaba, desde nuestro punto de vista, tener una norma jurídica que nos sirviera como instrumento legal para abordar esa diversidad de situaciones que tenemos planteadas en los asentamientos.

También consideramos oportuno establecer que inclusive dentro del programa del PIAI se nos plantean algunas situaciones bastante difíciles, en el sentido de que en algunos barrios tenemos que hacer importantes realojos. Puedo mencionar, por ejemplo, el caso de la Asociación Civil La Esperanza, donde tenemos 120 realojos. El programa va a financiar hasta el 25%; un 10% lo financiaría el programa, otro 15% el Ministerio -porcentaje que hoy está asumiendo el programa-, y el resto lo va a tener que asumir la Intendencia. ¿Qué implica realojar 120 familias? Implica destinar tres hectáreas y media en el centro de la planta urbana de la ciudad, en Carrasco. Imaginen ustedes la dimensión de esto cuando la concesión es entre un lote y un núcleo básico en cada vivienda. Estamos hablando de una ocupación del espacio físico relevante. Por lo tanto, consideramos que es importante utilizar, tal vez, otro régimen constructivo u otra tipología de vivienda para reducir espacios, sobre todo para aquellos beneficiarios que quieren trabajar en el régimen de cooperativa o vivir en otro tipo de situación que implique que tengamos que utilizar una gama de instrumentos jurídicos para resolver problemas de carácter técnico y financiero, porque esto es un problema real. En la planta urbana no tenemos tres hectáreas y media para realojar a 120 familias en una zona en la que el valor de la tierra es muy importante. Podríamos hacer parte del realojo de esas familias en la zona de Canelones, pero esa zona de Montevideo está caracterizada como de un alto nivel inmobiliario y, evidentemente, la gente que quiere ser realojada no desea irse a otro lugar; tendríamos que realojarla a 5 kilómetros de allí y la gente no está dispuesta a irse porque en ese lugar desarrolla sus estrategias de sobrevivencia. Entonces, allí tenemos algunas complicaciones y pensamos que se podría utilizar otro régimen que no sea el de construir las viviendas del PIAI en Montevideo, que aclaro que pienso que son de excelente calidad. Consideramos que se podrían realizar ese tipo de inversiones dentro de otro régimen, para tener otra dimensión en la utilización del espacio a expropiar, a comprar, por parte de la Intendencia, y también de la infraestructura que hay que instalar para formar esos barrios nuevos con la gente que va a ser realojada.

También tenemos otro tipo de situaciones, como la de la gente que está viviendo en la casona histórica en la zona de Lezica, que tiene cien años, en la que hay treinta familias ocupando. Tengo en mi poder una carta consulta del Apero Nuevo Colón. Nuestra intención es recuperar esa propiedad, por cuanto hay treinta familias; a diez habría que realojarlas, pero se tendrían que construir veinte apartamentos en régimen de propiedad horizontal a través de un mecanismo de cooperativa de propietarios e, inclusive, se puede licitar la obra de recuperación de ese importante edificio que tiene caracterizada a toda la zona de Colón.

Por estas razones, nos parece importante contar con una norma que amplíe la diversidad de situaciones planteadas en las ciudades, que diera a las Intendencias un marco legal para actuar no solo dentro del PIAI, sino en otros barrios y en otros programas hoy existentes o que se puedan crear en el futuro, que sea un

instrumento jurídico flexible que pueda aplicarse en cualquiera de las situaciones planteadas en las ciudades, particularmente en Montevideo.

Entonces, la propuesta de ampliar el proyecto tiene como cometido no dejar el problema en el régimen del PIAI y para que fuera un instrumento que sirviera a las propias Intendencias para regularizar y operativizar otros programas a nivel municipal, en atención, repito, a que hoy existen más de 430 asentamientos, 354 de los cuales están en Montevideo y este programa no los abarcará a todos, por lo que se tendrán que instrumentar políticas y programas a nivel municipal para abordar una situación angustiante, para lo que se precisarán instrumentos jurídicos que hoy no tenemos. Nos parece buena cosa que si se está discutiendo el problema de los asentamientos, se analice desde todas las perspectivas, no solo desde el PIAI sino también de los programas de regularización que tiene el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y asimismo la Intendencia Municipal de Montevideo, como una unidad aparte dentro del departamento, para atender esa problemática de los asentamientos irregulares.

En ese marco, queríamos saber qué posibilidades existen de estudiar en este proyecto, o en otro, la problemática de los asentamientos, no en el marco de un programa sino de su realidad, que no están inscriptos en este programa que, repito, abarcará tal vez el 20% de este fenómeno que se da en todo el país. El problema de los asentamientos es muy vasto y cuando se está discutiendo este asunto a nivel parlamentario para aprobar una ley, tenemos que analizarlo en sus múltiples dimensiones y no solo en un 20% de la problemática.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero pedir disculpas a los dos representantes de la Intendencia por no haberles facilitado este documento. Yo me enteré ayer de tarde de que solo asistiría a esta reunión la coordinadora del PIAI y de que la Asociación de Escribanos del Uruguay no vendría. Por ese motivo, hablé con el escribano Croce sobre la urgencia de contar con la opinión de dicha Asociación sobre este problema.

Asimismo, me pareció importante que concurrieran a esta sesión quienes habían propuesto las modificaciones, puesto que saben sus alcances.

Creo que se ha entendido mal la propuesta de la Intendencia Municipal de Montevideo; pienso que no se trata de usar un régimen dentro de un asentamiento y en otro no, sino que, por ejemplo, las familias que vayan a ser realojadas podrán optar por un sistema cooperativo. Esto lo aclaramos en una sesión en la que había pocos Diputados.

Nos pareció importante intercambiar opiniones porque no es lo mismo la letra fría del papel que analizar los motivos por los cuales se hace una propuesta. El objetivo es sacar adelante un proyecto consensuado.

Por otra parte, no me parece correcto que cuando estamos modificando algo tan sentido, como el derecho de propiedad, se haga solo en base a un programa, que existe hoy, pero que no sabemos si existirá mañana. Como decía el señor Espósito, deberíamos analizar toda la situación de los asentamientos y de las regularizaciones en general para ver si se pueden acoger a este instituto del bien de familia modificado. Bienvenido sea si podemos modificar la calidad de vida de la gente, porque ese es el principal objetivo que tenemos, por lo menos a nivel personal.

SEÑOR SEÑORALE.- El proyecto referente al PIAI que remitió el Poder Ejecutivo constituye un régimen de cesión específico para ese tema. Esto no es novedoso en nuestro régimen jurídico, es decir, a lo largo de nuestra historia jurídica el régimen de propiedad contenido en el Código Civil se fue modificando por vía de excepción. Al respecto, podemos citar infinidad de leyes que contemplaban situaciones de inundados, del bien de familia, es decir, distintas realidades que fueron específicamente reguladas.

En cambio, lo que plantea la Intendencia Municipal de Montevideo es dar un marco general para regularizar todo tipo de asentamiento.

En tren de ir concretando, pregunto a los especialistas en temas jurídicos si en este proyecto se podría establecer la facultad de que otro tipo de regularizaciones puedan aplicar esta norma, no con carácter preceptivo, como se prevé en el artículo 1º, al decir que toda regularización preceptivamente será incluida en

este régimen del bien de familia, con las modificaciones específicas que se establecen, sino facultativo. Es decir, pregunto si se podría establecer el carácter facultativo para que aquella organización o institución que está regularizando un asentamiento pueda utilizar este instrumento, así como otros porque, por ejemplo, puede recurrir al sistema cooperativo, que no está vedado. Es decir, si mañana la Intendencia Municipal de Montevideo tiene que regularizar un asentamiento y cree oportuno y conveniente y se reúnen las condiciones necesarias para que en cierto lugar pueda funcionar una cooperativa, con todo lo que ello implica, existen los instrumentos válidos que están en la ley que regula el sistema cooperativo. Asimismo, tiene el régimen del bien de familia que regula la Ley Nº 15.597. Es decir, existen instrumentos en nuestro ordenamiento para regularizar estas situaciones.

No obstante, pregunto si se podría incluir en este proyecto específico de excepción para el PIAI la facultad de que pueda aplicarse la norma en el caso de otras regularizaciones planteadas por otras instituciones estatales.

SEÑOR YGLESIAS.- Esa propuesta salva nuestra preocupación. Nosotros proponemos que este régimen sea preceptivo para el PIAI, de forma que hubiera una sola propuesta de regularización del PIAI, evitando entrar en el tembladeral de que puede ser una cosa u otra, sobre todo en el caso de entregar a título precario, lo que sería un motivo de desasosiego en el barrio. Esto no quita que se pueda plantear a otras situaciones, si se entiende del caso, lo que podría estar planteado en el proyecto, tal como se propone. Supongo que en ese caso la situación será analizada por la Intendencia y por el Ministerio. En ese sentido, me adelanto a ofrecer la colaboración de la Universidad de la República, que cuenta con un grupo a nivel del Consejo Directivo Central, en el que participan la Facultad de Derecho, la de Arquitectura, la de Psicología y otras, que tiene especial preocupación por este tema. Es decir, pueden contar con el asesoramiento de la Universidad.

En estos temas hay que ir despacio, sobre todo cuando se están proponiendo reformas sustanciales, y no aplicar algo con carácter general, más allá de donde tenga sentido hacerlo.

Esa es nuestra preocupación.

SEÑORA CACERES.- Me quería pronunciar en el mismo sentido, compartiendo que tenemos un Código Civil que establece cómo debe regirse la propiedad. De allí empezamos con excepciones en la Ley de Propiedad Horizontal, con el Bien de Familia. Si además hacemos excepciones de las excepciones y empezamos a generalizar las excepciones, en definitiva, el derecho se va distorsionando. Es sumamente complejo. Puede parecer muy sencillo incorporar algo más, pero debería ser al contrario, tenemos que tratar de excluir lo más posible.

Tampoco veo problema en que un sistema posterior haga remisión a estas disposiciones o a algunas de las disposiciones, porque como lo del PIAI es tan específico y no necesariamente está hablando solo del tema de la propiedad, sino que regula una prescripción específica, el derecho de tanteo y otras situaciones, quizás sea aplicable. Sin duda, cualquier disposición posterior se puede remitir a que se apliquen a ella determinadas disposiciones o todo este sistema establecido en esta ley que eventualmente pudiera salir. Con respecto al artículo 1º, es todo cuanto quería decir.

En cuanto a los realojos y a lo que explicaba la óptica municipal, adhiero totalmente a que no está excluido que otra parte o un conjunto de personas que se van a realojar en determinado lugar, se rijan, por ejemplo, por el régimen cooperativo, sino que por el contrario, me parece perfecto, sobre todo si se trata cooperativas de ayuda mutua. Pero tiene su régimen excepcional, a su vez, aplicable por la Ley Nº 13.728. Se trata de otro régimen; no tenemos por qué hacer un "mix" entre cooperativismo y el bien de familia; ya tienen su sistema de cooperativa de ayuda mutua en la Ley Nº 13.728, que es muy bueno.

SEÑOR VILLARMARZO.- Quiero reiterar una posición que ya hemos dado en esta Comisión, en el sentido de que es un progreso la aprobación de una ley que regule el bien de familia para abordar la problemática de los asentamientos; pero quiero agregar una reflexión acerca de el significado de una ley y el aliento que debe tener. Nosotros no podemos predecir el futuro y qué situaciones se van a dar, y entendemos que la ley tiene que regular los procesos sociales con un aliento mayor que un programa específico de muy breve duración. ¿Por qué? Porque lo que tenemos es una regulación legal excepcional para una situación excepcional, que no es el programa PIAI; la situación excepcional son

los asentamientos. Entonces, tenemos que legislar para esa situación y no para un programa. Esa es la visión.

Con la experiencia de catorce años de trabajo en asentamientos y de ver las complejas realidades que se dan en el área metropolitana -que no son las mismas, seguramente, que en otras zonas del país que conocemos menos-, creemos que es necesario crear instrumentos que permitan abordar en toda su complejidad esa realidad excepcional que, según estudios de la Comisión Social Consultiva de la Universidad de la República, a diciembre de 2003 representaba 57.000 familias en todo el país. Esa es la realidad excepcional para la cual hay que legislar. Si las referencias a la Ley Nº 13.728 y los mecanismos cooperativos tienen que estar insertos en el cuerpo principal de la Ley o en un capítulo final, será un tema de técnica legislativa, en la cual no soy especialista, pero fueron preparadas por abogados. De cualquier forma, nos parece importante que algunos de esos instrumentos que hemos propuesto se contemplen en forma legislativa para permitir abordar esas situaciones, porque la responsabilidad final de manejo del territorio es de las Intendencias. La responsabilidad y las competencias para los temas de vivienda que tienen que ver en esa ocupación del territorio son del Estado y del Gobierno Nacional, pero las de manejo del territorio son de las Intendencias, que están necesitando esos instrumentos para abordarlos cuando sea necesario hacerlo en otros departamentos del área metropolitana.

SEÑORA PRESIDENTA.- En lo que tiene que ver con el artículo 1º, en su apartado A) sí trae el tema del que estuvimos hablando hasta ahora, pero después hay dos apartados más. Al relativo al comodato precario se refirió el escribano Yglesias, pero quería saber si tienen alguna objeción al apartado D), que dice: "El presente régimen podrá cesar a pedido de los interesados, para que los lotes correspondientes ingresen al sistema cooperativo de la Ley Nº 13.728 y modificativas". De pronto esto no necesita una disposición especial, pero se podría hacer. Si los interesados, es decir, quienes viven en el asentamiento en algún momento quieren cambiar su situación y vivir en una cooperativa, me parece que debería ser bienvenido. Ese es el espíritu de este inciso.

SEÑOR YGLESIAS.- Queríamos decir dos o tres cosas que nos preocupaban.

En primer lugar, ¿quiénes serían los interesados? Porque sucede que en la adjudicación que se hace de acuerdo con el régimen de vivienda del que estamos hablando, hay titulares y beneficiarios, entre los cuales se incluye el resto de la familia e, inclusive, los menores. El pasar al régimen de propiedad del SIAV, que es el que se aplica a las cooperativas, supone que los beneficiarios abdican de su derecho.

SEÑORA PRESIDENTA.- No tiene por qué ser el del SIAV; el SIAV es otra cosa.

SEÑOR YGLESIAS.- Sí, pero no sé si la referencia al régimen de cooperativa supone la existencia de una cooperativa o estamos hablando del régimen de propiedad. Además, al hablar de cooperativas, pueden ser de usuarios, de propietarios o de ayuda mutua; es decir que tampoco está claro cuál es el régimen de propiedad, que cambia en la Ley Nº 13.728, según qué tipo de cooperativa sea. O sea que no está muy claro de qué tipo de cooperativa estamos hablando acá. Pero el tema es si esta opción es de cada familia en particular o de todo el conjunto.

SEÑORA PRESIDENTA.- No; es de todo el conjunto. ¿Cómo va a ser de cada familia?

SEÑOR YGLESIAS.- Acá estamos dando entidad a todo el conjunto, mientras que en el régimen que hay previsto y en el que se viene aplicando lo único que hay previsto es una comisión barrial, que ni siquiera tiene de por sí personería jurídica. Otra cosa que ustedes deberían incluir y que no incluimos en el proyecto es dar personería jurídica a las comisones barriales, para que no tengan que estar tramitándola posteriormente. Eso lo habíamos planteado como un agregado a las modificaciones que tienen que venir del Poder Ejecutivo, pero se ha demorado. Inclusive, eso lo puede plantear directamente la Comisión. A su vez, ¿cómo se plantearía esta iniciativa si es barrial? Hay una serie de complicaciones. Además, salir del régimen de la Ley Nº 13.728 implica, como decía, hacer aparecer un régimen donde está previsto un subsidio que debe ser eventualmente reintegrado, pero que no estaba previsto en el régimen del que estamos hablando cuando se hace la adjudicación. Parece buena la idea

de que después se pueda formar una cooperativa o que se pueda salir y formar una, pero no sé si eso puede ser producto de dos líneas por esta solución.

Otra propuesta que se había hecho para el caso de la desafectación era que se saliera del régimen de propiedad común. Eso es lo que estaba previsto en el proyecto original. En el proyecto modificado indirectamente se está planteando que "En caso de enajenación del inmueble desafectado, se considerará como subsidio el valor catastral del terreno, siendo de aplicación el Art. 70 de la Ley Nº 13.728". En definitiva, no se está saliendo al régimen común sino al de la Ley Nº 13.728, y aparece el subsidio, que no estaba previsto. Quizás sea buena esa solución final de salir al régimen de la Ley Nº 13.728 que, en todo caso, no es el de propiedad común. En este caso, como la desafectación se hace por parte de la Intendencia, con anuencia de la Junta, está la vía para hacerla. Pero en el otro caso, como es a iniciativa de los interesados, no existe el instrumento para canalizarla, no se sabe si se resolvería a través de una asamblea, por mayoría, por unanimidad, cómo se saldría en ese caso, etcétera. Además, si se sale todo, tampoco está previsto qué pasa con aquellos que quieren continuar en el régimen de bien de familia, lo que a algunas personas, por la existencia de obligaciones con terceros, puede resultarles conveniente.

Algunos de estos aspectos podrán resolverse en la reglamentación, pero otros deberán quedar solucionados en la ley. De todos modos, no sé si será conveniente introducirlo en esta norma que tiene que ver con el PIAI; quizás puedan ser incorporados posteriormente, en una disposición más amplia.

Estas son las preocupaciones que se nos han generado.

SEÑORA PRESIDENTA.- El artículo 3º fue propuesto por nosotros, con la aprobación de la Junta.

SEÑOR YGLESIAS.- Estamos de acuerdo con ese artículo.

SEÑOR MELGAREJO.- Quiero hacer dos precisiones.

La primera tiene que ver con que es la tercera vez que el señor Espósito y el arquitecto Villarmarzo concurren a esta Comisión. En la primera oportunidad en que estuvieron se señaló que la invitación había sido al Congreso Nacional de Intendentes; ellos mencionaron que habían estado conversando con el Congreso Nacional de Intendentes y que, de alguna manera, traían, si no la delegatura de lo resuelto, por lo menos la información de que el Congreso había estado estudiando el proyecto. Luego quedamos en que se profundizara más sobre esa realidad del Congreso Nacional de Intendentes. Las propuestas que vienen de la Intendencia Municipal de Montevideo, de alguna forma, también han llegado al Congreso Nacional de Intendentes a través de los representantes de la Comuna. Por lo tanto, aunque no expresa, por lo menos implícitamente hay un acuerdo del Congreso Nacional de Intendentes en cuanto a que algunas de estas modificaciones deben incluirse en el proyecto de ley.

(Interrupción del señor Representante Señorale)

——Yo lo entiendo así; en todo caso, que lo aclaren el señor Espósito y el arquitecto Villamarzo, que son los más indicados para hacerlo.

El segundo tema que quiero dejar claro es que me parece de total justicia el planteamiento hecho por el arquitecto Villarmarzo. El hecho concreto de que el PIAI es un programa puntual para una determinada cantidad de asentamientos pero el continente de asentamientos es muchísimo mayor, significa que debemos contar con una herramienta que no sea solo para el PIAI, sino para dar la tenencia de la propiedad a todos los asentamientos regularizados, ya sea en Montevideo, Artigas, Rivera, Cerro Largo o en cualquier otro departamento del país. Entonces, deberíamos comenzar por cambiar el título del proyecto.

Quería hacer estas precisiones sobre cuestiones generales que hacen al contenido de la ley para luego considerar cada uno de los artículos.

SEÑOR SEÑORALE.- Con todo respeto debo decir que no comparto que se señale que los representantes de la Intendencia de Montevideo sean los representantes de todas las Intendencias del interior del país; no me consta que así sea. Por otra parte, tengo entendido que el proyecto que elaboró

el PIAI fue discutido en un foro que se desarrolló en la ciudad de Salto, del que participaron representantes de todas las Intendencias. En esa instancia fue compartido y aprobado el proyecto que originalmente había remitido el PIAI.

Precisamente por esto no comparto -y lo digo con todo respeto- que se mencione a la Intendencia de Montevideo como representante de todas las Intendencias del país. Tampoco creo que sea correcto decir que como no se emitió opinión, se está avalando o respaldando determinada posición; si vamos a buscar...

(Interrupción del señor Representante Melgarejo)

——El señor Diputado habló de la omisión; debe de estar en la versión taquigráfica. Yo no creo que se pueda interpretar así la falta de expresión de voluntad. Al contrario, si tenemos en cuenta las expresiones de voluntad, en el foro en el que se discutió este tema, las Intendencias manifestaron su aprobación al proyecto original del PIAI.

SEÑORA PRESIDENTA.- Como estamos recabando la opinión de todos quienes tienen que ver en esto, creo que sería conveniente contar con las opiniones que el resto de las Intendencias vertieron en ese foro. En lo personal, cuando voto una ley me gusta preguntar la opinión de todo el espectro involucrado; por ello, hoy pedí al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que me enviara por escrito su opinión sobre este tema. Creo que tendremos que esperar esa información para seguir tratando este proyecto.

SEÑOR SEÑORALE.- Lamentablemente, yo no sabía que vendrían los representantes de la Intendencia Municipal de Montevideo; si lo hubiera sabido podría haber pedido que vinieran representantes de la Intendencia Municipal de Salto, que sé que han trabajado mucho en este tema. Lamentablemente, aquí se resolvió una invitación a título personal; la señora Vicepresidenta se arrogó la facultad de invitar a quien quiso. Si los demás miembros de la Comisión pudiéramos arrogarnos esa facultar, traeríamos a esta mesa la opinión de otras Intendencias que tienen puntos de vista muy diferentes.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Presidenta en ejercicio se enteró ayer de tarde, de casualidad, de que no vendría la Asociación de Escribanos del uruguay. Habló con el escribano Croce, quien le planteó que había recibido la invitación apenas el lunes anterior, y el Secretario Administrativo de la Comisión de Vivienda de la Asociación de Escribanos del Uruguay tuvo que pedir que le enviaran el escrito de cuáles eran las observaciones a las modificaciones. Entonces, se trata de un mal funcionamiento de esta Comisión, pero no sé a qué se debe.

Yo me enteré recién ayer que otra vez tenía que actuar como Presidenta porque, lamentablemente, el Presidente está con congestión; ya van dos veces que tengo que hacer esto y no me entero hasta último momento. Por eso fue que ayer, a última hora, les hablé por celular al escribano Croce y al arquitecto Villamarzo para plantearles esta situación. La prueba es que ellos ni siquiera tenían el escrito; no me dio el tiempo de acercárselos porque después de la Cámara tuve que recorrer cuatro coordinadoras de Montevideo.

Después aclararemos el tema administrativo. Es bastante lamentable que esto suceda de esta manera; lo que tenía entendido era que el miércoles pasado habíamos resuelto invitar a la Asociación de Escribanos del Uruguay.

Con respecto al Congreso Nacional de Intendentes, desde al año pasado estamos esperando que vengan; tienen la invitación hecha pero no concurren.

SEÑORA CACERES.- En todo este tema tenemos un núcleo que está basado en el derecho de propiedad y sus modificaciones; es al único al que la Asociación de Escribanos del Uruguay y quien habla habrán de referirse.

El tema de los asentamientos irregulares es muy rico, y existen muchas diferencias porque algunas regularizaciones fueron hechas por el SIAV, otras por SARA, otras por el PIAI, otras por las Intendencias y otras a través de voluntarismos extrainstitucionales en los que muchas veces hemos tenido el honor de

intervenir. Cada uno va siguiendo su ruta y trata de hacerlo lo mejor posible, pero no necesariamente tienen que estar todos regidos por la misma disposición, porque la disposición de fondo es el derecho común. Y dentro del derecho común tenemos una riquísima legislación dada por la Ley Nº 13.728; al respecto, en este ámbito parlamentario ya he manifestado mi admiración por todos los legisladores que en ese momento intervinieron y la conciencia con que proyectaron esa norma. En la Ley Nº 13.728, el régimen de propiedad no es otra cosa que el común. Tiene muy poca especialidad. Además, los casos de especialidad, precisamente, están dados por la existencia del subsidio. Pero no todos los casos en la ley tienen un subsidio. Quiere decir que cuando el proyecto establece que una vez que está desafectado, se ingresa al régimen común, es el referido al que figura en el Código Civil y el que aparece en la Ley Nº 13.728.

Cuando se hace referencia al sistema cooperativo, es un capítulo dentro de la ley, con toda la riqueza -como decía el escribano Yglesias- que tiene la variante de que existan cooperativas de propietarios, de usuarios, de ahorro previo, de ayuda mutua y sus correspondientes mezclas. Al respecto, hace tiempo hicimos un estudio en el banco y, con todos los entrecruzamientos, podían llegar a coexistir diecisiete sistemas de cooperativas.

Por tanto, las personas que están en el sistema cooperativo, con esa gama de riqueza que presenta pueden, eventualmente y en cada caso, resolver regirse por uno de ellos y establecer sus estatutos correspondientes. De esa manera se estaría dando el ámbito estatutario de aplicación sin tocar el derecho fundamental, que es el de fondo.

Cuando se dice que el presente régimen podrá cesar a pedido de los interesados -es decir, los titulares o los beneficiarios-, podría modificarse y establecer los titulares, porque parecería que los beneficiarios están en un grado diferente y no tendrían por qué ser los que resolvieran ingresar al sistema cooperativo de la Ley Nº 13.728. Lo específico en cuanto a si las personas tienen voluntad de ingresar al régimen común, pero estatutariamente regirse por un sistema cooperativo, es la voluntad de las partes. Siempre seré defensora a ultranza de la voluntad de las partes hasta donde sea posible y no perjudique el derecho de los demás.

En cuanto a la tutela que debe realizar el Estado para situaciones excepcionales, como los asentamientos irregulares, queda bastante protegida por la eventual aplicación del subsidio. Sé que el escribano Yglesias no es muy partidario de este tema, pero siempre existió un subsidio implícito. Nadie puede pensar que no exista un subsidio cuando se está desafectando un bien que tuvo un régimen temporalmente provisorio, como puede ser un bien de familia. Nosotros tenemos que pensar que todo lo provisorio tiene que ser temporal para después ingresar en el campo común. Cuando lo desafectamos y lo traemos al ámbito común, de cualquier manera, el terreno que era del Estado o del Municipio pasó a ser propiedad del usuario. ¿Por qué? Porque alguien dio una ayuda sobre la cual no se efectúa un reintegro posterior. La persona que es desafectada y que ingresa al régimen del derecho común va a tener un terreno que no pagó nunca. Por tanto, si nunca lo va a reintegrar, es un subsidio.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me gustaría consultar desde el punto de vista jurídico sobre el apartado C) del artículo 1º. Dice: "Cuando la Administración -en casos debidamente fundados por razones sociales o técnicas- determine que no es posible adjudicar en propiedad, a todo o parte de los integrantes de un asentamiento, podrá optar por adjudicar el o los lotes respectivos en comodato precario".

SEÑOR YGLESIAS.- Nuestra observación no atañe a todos los posibles asentamientos. No podríamos pensar esa solución para los asentamientos que se regularizan por el PIAI, porque el compromiso que hay es adjudicar la propiedad de alguna manera. El contrato da la posibilidad de adjudicar la propiedad en régimen común, de bien de familia como estamos proyectando o, eventualmente, en régimen cooperativo. Esto no funcionaría para el PIAI.

Hago esta aclaración porque no se trata de que se haya elevado este proyecto solo para las regularizaciones del PIAI debido a que se quiera hacer una diferencia con las otras situaciones de los asentamientos, se desatienda los demás o no se tenga en cuenta la necesidad de legislar ya respecto a los otros asentamientos. El motivo por el cual se elevó este proyecto es cumplir con el programa PIAI; es por ello que se refiere a este programa. Estamos de acuerdo con la Intendencia en cuanto a que es necesario legislar para todos, en la misma ley o en otra. Pero no nos parece conveniente mezclar una cosa con la otra.

Voy a referirme a la posibilidad de adjudicar soluciones en un sistema de comodato precario. Es probable que en algunas situaciones -teniendo en cuenta toda la gama posible de asentamientos- eso sea necesario, en

especial si se trata de gente que está asentada en lugares donde no se puede regularizar y la única solución es trasladarla para otro lado. Si hay gente que está en lugares inundables, no se les puede adjudicar la propiedad de una laguna; no tiene sentido. A esa gente hay que buscarle una solución habitacional en otro lado. A lo sumo, mientras tanto, se los podrá mantener precariamente en donde están. Pero si están arriba de un cerro, donde no se puede llegar con los servicios o debajo del agua, no se puede buscar esta solución.

Con respecto al alcance de la desafectación general, quedaría claro que tendría que ser algo decidido con carácter general. Habría que ver la vía; si es a iniciativa del propio barrio, quizás podría estar también a cargo de la Intendencia la promoción de dicha desafectación. Se me ocurre que se estarían afectando derechos de los beneficiarios. Esto significaría que para pasar de un régimen al otro, si se hace en forma voluntaria, tendrían que intervenir. De la misma manera que intervienen en la enajenación -en que se trata de preservar los derechos de los beneficiarios dando su consentimiento a la enajenación o, en caso de ser menores, a través de la autorización judicial-, para pasar de un régimen al otro, en tanto supone diferencias en cuanto a sus derechos, eventualmente deberían consentirlo.

Este régimen está pensado, si bien con carácter excepcional, como permanente para esos bienes, con la intención de que exista un paquete de bienes que sean vivienda única. Además, se hace siguiendo la tendencia que se da, especialmente -para introducir un ejemplo cercano-, en las Constituciones provinciales argentinas de legislar sobre vivienda única, de forma de que tenga un amparo especial respecto a la vivienda transable del derecho común. Por eso, no se pone un límite temporal y se procura que quienes adquieran esos bienes en sustitución de otro, también puedan ser titulares del bien de familia.

El Estado se desprende de estos bienes sin contraprestación, en algunos casos, recurriendo a la figura del subsidio, como se ha propuesto y, en otros -como este-, recurriendo directamente a su obligación constitucional de resolver el problema de la vivienda, pero no se hace para que esto luego se convierta en objeto de negocio de particulares, transformándose en un "shopping" o en un estacionamiento. La intención es que, si el Estado se desprende de esos bienes, ellos se mantengan como viviendas para la gente que no tiene otra cosa. Ese es el motivo de fondo por el cual se busca que esto tenga el carácter permanente y se haga con ese sistema de amparo. De esa manera, no se contempla solo al titular, sino a toda la familia porque, en definitiva, toda la familia es titular del derecho constitucional.

Con respecto al subsidio, este no nos parece mal dentro del marco de la Ley Nº 13.728; ahí está bien que se determine el subsidio como un apoyo o ayuda para quien se hace de una vivienda. Es una ley de vivienda, y el subsidio es un apoyo social a la vivienda, pero ya convertido, y transitando a través del SIAV y del SARA, llegando a este punto, donde el subsidio ya no es siquiera una parte importante -como es en el SIAV y en el SARA-, sino que es un subsidio total, digo que ya no se trata de un subsidio, sino de una forma simulada de donación. Entonces, es importante decir que acá, en realidad, no hay una contraprestación, y es el fundamento por el cual el régimen es permanente. Esa es la razón, y no se trata de que estemos en contra del subsidio. Está muy bien que se establezca un subsidio en el régimen de las viviendas, pero no en un régimen en el que, en definitiva, se está disponiendo de bienes públicos para satisfacer una necesidad de gente que no tiene otra solución.

SEÑORA PRESIDENTA.- A efectos de aclarar para qué se proponían las cosas, el fundamento que tenía este literal C) era que se determinó para contemplar situaciones de emergencia o transitorias, en que la Administración puede verse obligada a un realojo temporario, siendo necesario realizarlo en dos etapas, hasta llegar a la adjudicación definitiva por problemas dominiales, geográficos o coyunturales.

Por otra parte, quiero aclarar que en la regularización de estos asentamientos el subsidio no es total porque las construcciones que allí hay las hizo la gente con su esfuerzo; inclusive, hay construcciones bastante buenas. El subsidio está en el terreno; obviamente, por nuestro derecho, lo que acrece el valor del terreno es del dueño del terreno. En realidad, por disposición legal, estamos sometiendo a la gente a este régimen de por vida, cuando fue la que puso los materiales con mucho sacrificio para hacer su casa. Quería aclarar esto porque el tema tiene muchas puntas.

SEÑOR SEÑORALE.- Quiero saber si en el régimen jurídico uruguayo no está previsto el comodato precario al cual pueda recurrir cualquier institución pública para conceder, en esas condiciones, un bien inmueble. Deseo saber si será necesario legislarlo en una norma o si ya está previsto en nuestro viejo y querido Código Civil.

SEÑOR ESPÓSITO.- Estamos discutiendo desde dos enfoques diferentes: uno está focalizado específicamente a la normativa, a la estructura de normas que tiene el PIAI y, otro, en el que tratamos de introducir en la norma mecanismos para flexibilizar y que resulte un instrumento jurídico que nos sirva para resolver otro tipo de situaciones. Es una contradicción que tenemos planteada. El tema es cómo lo resolvemos; no sé si lo haremos en un mismo proyecto de ley, hablando de capítulos, o separando ambas posibilidades. Los abogados deberán ver la forma de amalgamar ambas situaciones: la cuestión del programa específicamente y la realidad, que es mucho más diversa que el Programa. Reitero que las Intendencias necesitan una norma para hacer el abordaje de esto, para asumir la situación con un instrumento jurídico que, en la actualidad, no tienen.

También se ponía sobre la mesa el tema del comodato precario, atendiendo esas situaciones. Nosotros tenemos barrios que no podemos regularizar; o sea, no podemos entregar la propiedad porque no podemos conectar el terreno a la red de saneamiento de la ciudad, con un problema de inundación, y tenemos asentamientos de doscientas familias. Por ejemplo, al asentamiento El Tobogán no lo pudimos ingresar al PIAI porque las viviendas están construidas entre 20 y 50 centímetros por debajo del nivel que nos permitiría evacuar las aguas y conectar ese barrio al resto de la red. Después de los estudios que hicieron los técnicos de saneamiento, nos dijeron que no lo podíamos incluir a la red que existía en la zona, por lo que habría un problema de inundación. ¿Y qué hacemos con esas familias? La idea es tratar de utilizar un marco mínimo dentro de este, que sirva a la gente, para que a nadie se le meta otra persona en su vivienda cuando sale a trabajar, como sucede.

Por otra parte, quiero decir que acá nosotros estamos discutiendo mucho la letra, pero la realidad en estos barrios pasa por otro lado. Estamos obligando con un montón de normas, pero muchas veces las transferencias se hacen con un papelito escrito y una firma. Una cosa es regularizar formalmente a un barrio, pero el problema no pasa solo por ahí, sino por aspectos culturales y de otro tipo. Reitero, muchas veces nos preocupamos por la letra fina, cuando la realidad de estos barrios pasa por otro lado. Estamos hablando de un mercado de la informalidad en el tema de la vivienda, como la economía informal. Por lo tanto, estamos tratando de dar formalidad a situaciones informales e irregulares.

Creemos que hay que utilizar mecanismos flexibles para atender ese tipo de situaciones.

SEÑOR YGLESIAS.- Precisamente, por eso se prevé en el proyecto un régimen de prescripción especial. Se parte de la base de que más allá de las prohibiciones y requisitos que uno pueda establecer, se seguirán enajenando los bienes de boca, de palabra o en una hojita de cuaderno. Eso seguirá pasando porque forma parte de la cultura del lugar. Entonces, ante esa situación -sabemos que por más ley que hagamos, va a seguir sucediendo-, tenemos que tratar de que eso ocurra en las mejores condiciones posibles; es decir, que no se desvirtúe el motivo por el cual se hace la adjudicación. Esto es: si se va a cambiar de familia, que se haga por otra familia que esté en la misma situación. Por ese motivo, decimos que puede prescribir, pero siempre en régimen de bien de familia, como única vivienda. A veces, se va uno y viene otro a ocupar, manteniéndose el tiempo suficiente, quizá porque se lo trasmitieron de boca -la gente se va porque tiene que trabajar en otro lado y no porque sí; se van porque les surgió trabajo, por ejemplo, en Maldonado y no se pueden quedar diez años en Montevideo-, o se mueven dentro del asentamiento. El tema de la movilidad no lo vamos a cambiar con la ley. Esa es una realidad. Entonces, debemos evitar que, en definitiva, se termine desvirtuando el sistema. Ahora tenemos un propietario, que es el Estado, y mil ocupantes que no sabemos bien quiénes son y que no tienen nada que ver con el propietario, que es el titular. Si creamos un régimen rígido como el que establece, en cierta medida, la Ley Nº 13.728 -mediante la cual no se puede enajenar mientras no se reintegra el subsidio ni durante determinado tiempo-, si nos quedamos en eso, vamos a tener a una cantidad de propietarios que no van a estar ocupando y a una cantidad de ocupantes o de poseedores que van a estar allí. Entonces, va a ser más complicado todavía. Entonces, vamos un tener panorama más complicado todavía. En lugar de tener un propietario y mil poseedores, vamos a tener mil propietarios y mil poseedores que no son los propietarios. Por esa razón es que buscamos elastizar el sistema de forma que la propiedad no se desconecte de la posesión. Y planteamos términos más breves; por eso hablamos de una prescripción de tres años siempre y cuando el adquirente esté en condiciones de ser titular de un bien de familia. De esa manera evitaríamos la concentración y el hecho de que alguien terminara haciéndose dueño de todo el asentamiento.

SEÑOR ESPÓSITO.- Acá estamos previendo el tema del comodato a los efectos de tener un instrumento que ya es utilizado por las Intendencias, pero lo que sucede es que nosotros lo queremos tener incluido en un marco general, como pensamos que debe ser una ley de estas características, sobre el tema de los asentamientos. Decimos esto más allá de los elementos que ha planteado la señora Presidenta, que son otro tipo de argumentos y refieren a ese pasaje intermedio desde la precariedad total hacia lo que es el título de bien de familia, que se puede dar en algunos de los asentamientos que están incluidos en el programa.

SEÑOR MELGAREJO.- Me parece que no existe contradicción en lo que se está manifestando, porque principio tienen las cosas y, evidentemente, una herramienta como una ley también va a servir para cambiar esa cultura y legalizar ese relacionamiento que hasta ahora ha venido haciéndose por medio de un papelito o, muchas veces, hasta sin un papelito. Creo que tenemos que apuntar a que la gente, conociendo el trasfondo del tema, con su título, con el comodato precario o con lo que sea, sepa concretamente que de allí en más está condicionada de alguna forma con su parcela de terreno. Considero que está muy bien lo que plantea el señor Espósito en cuanto a que existe un problema cultural y creo que debemos empezar por este lado.

Las otras cosas son las que han fallado -lo sigo sosteniendo-; es decir que el problema de la asistencia social continua o la falta de preparación de la gente para todas esas cosas, no han dado el resultado esperado y hay que empezar a tratar de instrumentar otro tipo de medidas para que esto se vaya haciendo posible.

SEÑORA CACERES.- Respecto al comodato precario, como ya se ha manifestado, quiero decir que ya lo tienen. Por lo tanto, no es necesario incluirlo en la ley; simplemente sería a título informativo de que no se perdió y que se mantiene el derecho.

Pero al considerar una ley específica que tiene que ver con el PIAI, debemos recordar que cuando nos enfrentamos a la reglamentación de este Programa, advertimos que se tenía que hacer la entrega en concepto de propiedad y allí fue cuando empezamos a elaborar nosotros, y fundamentalmente el escribano Yglesias, todo este sistema de excepción. Quiere decir que comparto con él que en este caso, si es para el PIAI, se trata de una contradicción; recién se expresaba que estamos hablando de dos cosas distintas, y es verdad. Si estamos solo dentro del PIAI, tiene que regularse de una manera, porque las normas del PIAI así lo establecen; el préstamo se daba en determinadas condiciones y había que cumplirlas. Si no estamos hablando de eso y estamos refiriéndonos a los asentamientos irregulares en general, las normas tienen que ser distintas y mucho más abiertas, pero nosotros podemos opinar solamente en cuanto al aspecto jurídico.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quisiera hacer una aclaración sobre el PIAI. Yo tuve la posibilidad de acceder a un documento de un consultor que contrató el BID para analizar todo el sistema de la vivienda en el país y él recomienda -sabemos que el BID también lo hace- la propiedad plena; ni siquiera quieren esto. Es decir que esta es una solución que se encontró en el país para poder otorgar la propiedad, porque en estas situaciones es como imposible tratar de circunscribir el derecho de propiedad a todos estos casos que se dan entre la gente que está en estos asentamientos y en otros, o a muchas otras situaciones que también se verifican en el resto de la sociedad.

SEÑOR YGLESIAS.- Es cierto que en primera instancia esa era la postura del BID y sabemos que los lineamentos del BID no son solamente para este país, sino que se han aplicado en toda Latinoamérica. Hace poco hubo un encuentro en la Universidad en el cual participaron actores de diversos países y en él se trató, entre otros, el tema de la adjudicación en propiedad en la ejecución de estos programas, en razón de la diversidad cultural que tenemos en América. Si aquí tenemos diversidad cuando pensamos en diferentes tipos de asentamientos o regularizaciones, y ampliamos el tema a Latinoamérica, vamos a encontrarnos con comunidades indígenas y una serie de situaciones que para nosotros son impensables. Precisamente, uno de los elementos que saltaba a la vista -lo planteaban los representantes peruanos, chilenos y otros- era la inadecuación de estar adjudicando esos bienes de viviendas en el régimen de propiedad común del Código Civil.

En general les interesó mucho la solución que estábamos proponiendo en Uruguay en cuanto a buscar cumplir con el programa, pero de forma tal de limar aquellas situaciones inconvenientes que implican

adjudicar estos bienes en el régimen de propiedad común. La propiedad común del Código Civil -como ya lo dijimos en la exposición de motivos- está pensada para otras funciones y no para la que se trata de cumplir aquí y por ese motivo surgen otros tipos de propiedad; ni siquiera en el Código Civil hay un solo tipo de propiedad sino más de uno, pero ese no es el tema. En este caso estamos proponiendo esto en atención a la situación objetiva a la cual va dirigida y debemos decir que el problema que tenemos nosotros lo tienen también en el resto de América, especialmente en aquellos lugares donde simplemente adjudicaron en propiedad siguiendo los lineamientos del BID, sin entrar a analizar la situación concreta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quisiera dejar una precisión, aunque no se refiere al tema de hoy. Yo conozco foros que se han hecho sobre estos temas y aunque aquí estamos hablando solo de lo jurídico, si consideramos cómo se instrumenta este programa en otros lugares de Latinoamérica, se puede apreciar que afortunadamente han procedido de manera más inteligente que nosotros. Esta es simplemente una constancia que no voy a entrar a discutir.

En cuanto al artículo 4º, en el apartado C) hay dos aspectos y quiero referirme al último. Tengo la versión taquigráfica de la reunión a la que asistió la Asociación de Escribanos del Uruguay-el 28 de mayo del año pasado-, cuando la escribana Caceres dijo: "Yo dejaría funcionar el derecho común, es decir, quitaría la última frase del literal C): "Si el bien no admite de cómoda división permanecerá en comunidad"; no lo dejaría plasmado en un proyecto de ley". Quería hablar de este artículo en especial porque en nuestras propuestas tratamos de contemplar todo lo que habíamos recogido. En realidad, consideramos que esto lo proponía la Asociación de Escribanos del Uruguay. Entonces, había dos opciones: agregar al literal C) "sin perjuicio del derecho de los interesados a solicitar la cesación de condominio por la vía judicial" o eliminar el párrafo, tal como lo decía la escribana Caceres. Me gustaría escuchar opiniones sobre este tema.

SEÑOR YGLESIAS.- Partiendo de la base de que en el proyecto se trata de privilegiar el derecho a la vivienda y la seguridad en la vivienda, nos pareció conveniente evitar, entre otras cosas, una de las consecuencias inconvenientes del régimen de propiedad individual y común previsto en el Código Civil, que es la de cesar la inhibición, ya que en el Código Civil, no digo que esté mal vista, pero en general se procura que la propiedad sea individual y que cumpla una función esencialmente individual. Lo que se trata de privilegiar en el proyecto es el derecho a la vivienda.

Entonces, la vía para resolver esa situación pertenece al derecho común, que es cesar la inhibición; si alguien quiere adquirir el predio entero, lo podrá hacer y, de lo contrario, se va a remate y lo adquirirá un tercero. Esto puede terminar, máxime en estas situaciones, con que nadie quede con la vivienda.

Por estas razones, entendíamos, con carácter excepcional, que se debía procurar -en la medida en que existen dos viviendas en el mismo bien, que no eran fraccionables- mantener esa situación en régimen de condominio forzoso, mientras fuera bien de familia, con un uso dividido. Esa era la solución que proponíamos, precisamente, para evitar los efectos negativos que tendría una cesación de condominio en un caso en el que probablemente ninguno pueda adquirir por entero la parte del otro, pero aun cuando se diera eso, siempre quedará alguien afuera. Lo que procuramos con esta solución de mantener la indivisión es preservar las viviendas y su función, lo que no es extraño porque existen otros casos en los que se mantienen indivisiones forzosas por razones similares. Esta era una de las razones por las cuales planteábamos la excepción al derecho común.

Además, quiero referirme a la distinción que se hace entre las uniones estables y el matrimonio, tema sobre el cual pienso que nuestro Parlamento está moroso, por cuanto no regula las uniones estables y las mantiene fuera del derecho.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sería bueno que no se hablara genéricamente en cuanto a ese punto, porque se ha presentado un proyecto de ley al respecto.

SEÑOR YGLESIAS.- Está moroso porque si uno analiza lo que pasa en otros países como, por ejemplo, Brasil o Francia -no digo que los imitemos-, las uniones estables son de regla, por lo que no debería hacerse una distinción entre las uniones estables y el matrimonio. Por esa razón, no estoy de acuerdo con la propuesta de distinguir el matrimonio de la unión estable, porque en ambos casos la solución pasa por adjudicar como bien propio, a ambos, en común. Esa era la solución que estaba

planteada antes y en el caso de que alguno se vaya -no tiene por qué ser necesariamente el marido, como se presume en el proyecto-, se puede recurrir a la caducidad del derecho.

SEÑORA PRESIDENTA.- Yo pondría "el que se queda con los hijos". Creo que la Intendencia Municipal de Montevideo tiene una disposición al respecto en un plano de igualdad.

SEÑOR CROCE.- Estoy de acuerdo con lo que dijo la Presidenta, ya que la adjudicación debería favorecer a quien tenga la guarda o la tenencia de los hijos menores y no exclusivamente a la mujer. La distinción que se hace no tiene sentido.

SEÑORA CACERES.- Con respecto a la indivisión, opinamos distinto al escribano Yglesias, cuando se llega al límite de que el bien no admite cómoda división porque hace predominar el derecho de la vivienda sobre la libertad individual. Creo que todos conocemos las situaciones en las que se puede hacer insostenible convivir.

Simplemente quitaría la expresión, a efectos de que rija el derecho común y no tratar de forzar una indivisión. No se podrá dividir el bien porque no se puede, pero tampoco es necesario llegar a la vía judicial; quizás esto se pueda solucionar de otra manera. Prohibir que alguien se vaya y que por eso lleve una compensación en dinero del otro, forzarlos a que permanezcan en una indivisión, no me parece correcto. Es una opinión personal que está basada en no mantener, en lo posible, situaciones de convivencia imposibles.

SEÑOR YGLESIAS.- No se trata de forzar a nadie a mantenerlo en indivisión; quizás en este tema se puedan dar facultades al Juez, que en el caso debería ser de familia, ya que se trata de un conflicto familiar.

La situación se da muchas veces de hecho y es el motivo de esta norma. Inclusive, en un predio que se relevó como tal, cuando se va a regularizar puede resultar que la hija tiene una pareja con la que hicieron una habitación en el fondo. En ese caso no se puede modificar todo el plan para hacer un fraccionamiento horizontal porque no hay quién lo pueda asumir, a veces hasta por razones de costo. El Programa no puede hacer otro plano -supongo que la Intendencia tendrá el mismo problema- y para ese caso se adjudica en común y se busca un reglamento de convivencia. Hacer un fraccionamiento horizontal, como está previsto, supone costos. Además, estas situaciones se dan permanentemente; a veces los cónyuges se separan y uno queda viviendo en una parte del lote y el otro, en la otra. Si ellos viven bien separados, cada uno con su pareja, es su problema, pero si damos la posibilidad de litigar la propiedad de todo el lote, es probable que se queden los dos sin el lote.

Si la solución que estamos planteando no es la indicada, quizás sea conveniente dar facultades más amplias al Juez, pero el procedimiento no es la cesación del condominio, que cualquiera puede empezar en cualquier momento, lo que lleva forzosamente a la cesación de condominio.

Se debe buscar la solución que se estime conveniente, que permita mantener esto como una situación estable.

SEÑORA PRESIDENTA.- Pregunto qué pasa con la propuesta de la escribana Caceres de eliminar la frase "Si el bien no admite cómoda división permanecerá en comunidad".

SEÑOR YGLESIAS.- Para ese caso, habría que prever la posibilidad de dividir el uso aunque no se divida el bien y agregar que el Juez podrá resolver en caso de desavenencias sobre la utilización del predio en forma dividida.

SEÑORA PRESIDENTA.- Habría que buscar una solución intermedia.

Por otra parte, tengo dudas con respecto al final del inciso primero del literal C) cuando dice "[...] la adjudicación se hará entonces a ambos cónyuges o integrantes de la pareja en común".

SEÑOR YGLESIAS.- En ese caso, si un integrante se va y el otro queda con los beneficiarios, se dará la situación de que transcurrido un año caducó el derecho y, en definitiva, el primero quedará allí. Si

no se va voluntariamente y hay una disposición del Juez de que abandone el hogar, al no modificar la ley, pasará lo mismo. En definitiva, va a quedar allí. Si bien es cierto que habría que hacer una modificación en el otro artículo -lo proponíamos porque resulta de observaciones que se han hecho-, hay que aclarar que el abandono debe ser voluntario y con la intención de dejar a la familia, porque si no va a pasar que si se tiene que ir a trabajar a otro lado o si lo llevan al Congo -todas situaciones reales que se nos plantean- también perdería el derecho a la vivienda. Debería referir al abandono en caso de que este suponga verdaderamente un rompimiento del vínculo familiar, y eso lo va a tener que apreciar el Juez. Eso habría que agregarlo. Esa fue la intención, pero en el texto quedó como que podía entenderse el abandono en sentido objetivo. Hasta en el abandono de menores se habla de sentido objetivo y subjetivo, y para algunas cosas se habla de abandono en el sentido objetivo, por el simple hecho de no estar con el menor.

Sobre el artículo 8º, numeral 3), sería bueno aclarar que no implica desocupación del predio el solo hecho de no estar en él cuando ello deriva del cumplimiento de tareas en otro lado o por encontrarse detenido -porque también puede estar preso- o por otras razones que no impliquen ruptura de su vínculo con la familia ocupante. Esto refiere al abandono del hogar, no al solo hecho de no estar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nosotros teníamos un agregado: "En caso de que la vivienda quede desocupada por retiro voluntario de sus habitantes o desalojo, y además de comprobarse fehacientemente la ausencia de beneficiarios titulares del derecho de acrecer, sucesores o adquirentes, los gobiernos municipales podrán disponer del bien en forma inmediata, labrándose un Acta en presencia de Escribano Público".

No sé si están de acuerdo con eso.

SEÑOR SEÑORALE.- ¿Quién verifica que se cumplan las condiciones que prevé esto, la Administración o el Poder Judicial? Porque como está redactado acá, parecería que fuera la propia Administración la que evalúa las circunstancias que pueden dar lugar a la entrada en posesión. ¿Es correcto que una de las partes, que es la Administración, unilateralmente constate que se configuró causal de abandono? ¿No tiene que ser el Poder Judicial?

SEÑOR YGLESIAS.- Lo lógico sería que la Intendencia pudiera provisoriamente tomar posesión del predio para evitar que se metan otros y reclamar la caducidad ante el Poder Judicial. Entonces, que la Intendencia tome posesión del predio mediante un acta y que pueda reclamar la caducidad del derecho ante la Justicia. Eso parece lo lógico.

(Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- En el artículo 7º también tenemos alguna modificación en cuanto al derecho al tanteo. Dice lo siguiente: "El precio de dichas enajenaciones que no podrá ser inferior al que resulta de la tasación prevista en el artículo 5º de esta ley, deberá quedar depositado en valores constantes en una institución financiera pública con destino a la adquisición de otra vivienda adecuada a sus necesidades supervinientes (o para constituir garantía de alquileres con destino a vivienda del mismo núcleo familiar...

SEÑOR YGLESIAS.- Hay un error, porque en las observaciones que hicieron los asesores del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente consideraban que era muy peligroso que eso fuera destinado a garantía de alquileres, porque significaba que se podía perder por el solo hecho de no pagar el alquiler.

SEÑORA CACERES.- En su oportunidad, comentamos que para que no quedaran sujetos a una propiedad similar a la que tenían, sino que pudieran acceder a otra vivienda en mejores condiciones, nos parecía muy bien lo de poner "adecuada a sus necesidades supervivientes".

SEÑOR SEÑORALE.- ¿Por qué no terminamos en la palabra "vivienda", sin calificar que sea adecuada a sus condiciones posteriores? Porque después, ¿quién evalúa si se dan las condiciones?

SEÑORA CACERES.- Antes decía "vivienda similar". Yo había propuesto suprimir el término "similar".

SEÑOR ESPÓSITO.- El problema que veo es que puede ocurrir que alguien que tiene una vivienda puede cambiarla por otra, pero ¿en qué carácter? Muchas veces se da el problema de las ventas ficticias. Se puede cambiar esa vivienda, que tiene una calidad, por otra, de mucha menos calidad. Entonces, el tema es no permitir que la gente vaya descendiendo. Si va a vender esa vivienda que le fue adjudicada por un régimen especial, que no vaya a otro barrio, a otra situación irregular o a otra vivienda de menos valor. Entonces, nosotros habíamos establecido el criterio de que, por lo menos, debía tener el mismo valor y las mismas características. No se puede ir a menos en una transacción de estas características, porque ahí se da el problema del negociado y de las estrategias de supervivencia. ¿Cuáles son? Ocupar un bien, construir algo, hacerle alguna mejora, venderlo al verdadero necesitado y, con ese dinero, construir algo precario e ir rotando. De alguna forma, estamos fomentando lo que son las ventas irregulares o el negociado del mercado informal de la vivienda. Entonces, nosotros podríamos hacer ese agregado a los efectos de que no hubiera una baja en la calidad de la vivienda de la familia, o sea que, por lo menos, que el canje fuera por una vivienda de similares características a la que se estaba ocupando.

SEÑOR YGLESIAS.- Eso sería lo deseable. El tema es si realmente es posible controlar eso, porque ¿quién verifica si la vivienda es mejor o peor?

Por otro lado, a veces lo perfecto es enemigo de lo bueno. En este momento, ¿cuál es la situación que tenemos? Que están cambiando las viviendas o los lugares en los asentamientos por una mudanza o por una moto. Esa es la situación actual. Entonces, por lo menos, que la cambien por otra vivienda. En algún caso va a haber un control, porque hay menores y van a tener que pedir una autorización judicial y se supone que el Juez va a mirar por lo que van cambiar. El problema es que si ponemos con carácter general que debe tener similares características, tendríamos que dar intervención a algún otro organismo o a los Jueces, que ya nos van a mirar torcido por todas las cosas que les mandamos a hacer acá. Si no, las Intendencias van a tener que crear un organismo para calificar eso. A su vez, las resoluciones se podrán recurrir, si están bien o mal. En la práctica, esa calificación es difícil de instrumentar; no digo que no se pueda hacer, pero insisto en que puede ser difícil hacer esa calificación.

Por otro lado, está el hecho real de que todos deseamos que la gente que está allí mejore, pero la verdad es que la situación no da para ser demasiado optimistas.

SEÑOR SEÑORALE.- En el artículo 7º se establece que "No será preceptiva en tal caso la intervención del Ministerio Público y el Juez podrá resolverla sin más trámite si la pretensión le resulta suficientemente instruida con los informes que le acompañen". En la propuesta se sustituye la palabra "preceptiva" por "vinculante" y discrepamos con eso porque la actuación del Fiscal nunca es vinculante con respecto al Juez. El Fiscal actúa como parte, como tercero o como asesor o dictaminante técnico, pero su opinión nunca vincula con lo que debe resolver el Juez.

Lo que debemos discutir es si la intervención del Fiscal será preceptiva o no en los casos en los que haya menores.

SEÑORA PRESIDENTA.- Eso lo habíamos discutido el otro día, y lo que no nos gustaba era que la intervención no fuera preceptiva, porque el Ministerio Público está para eso.

SEÑOR YGLESIAS.- Nosotros lo habíamos puesto como excepción; por ejemplo, si hay un informe el Juez puede prescindir de ella. No es algo muy cordial para con los Fiscales pero lo hacíamos en aras de la brevedad.

SEÑORA PRESIDENTA.- Más que en una cuestión de cordialidad, estoy pensando en la defensa de la persona por parte del Fiscal.

(Diálogos)

——Entonces, eliminamos la frase.

En cuanto al artículo 11, no estamos de acuerdo con que se establezca que cualquier institución, pública o privada, tendrá las mismas facultades que el Banco Hipotecario acuerda en su Carta Orgánica.

(Diálogos)

———Puede ser cualquier persona pública. Nosotros queríamos que esto se acotara al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y a los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR YGLESIAS.- No hay objeción en ese sentido. Esto estaba pensado para las ayudas materiales que tienen las Intendencias. Lo que se quiso fue ampliar el ámbito porque puede haber cooperativas u ONG que, como no dependen del Estado, verían bloqueada su posibilidad de participar. Ese fue el motivo que nos impulsó.

SEÑORA CACERES.- En su momento, opinamos al respecto. Compartimos la restricción que se ha efectuado, porque se confiere a esa institución acreedora las facultades que prevé la Carta Orgánica del Banco Hipotecario, que tienen que ver con la ejecución extrajudicial. Siendo la ejecución extrajudicial una excepción muy importante en la materia, entendemos que tiene que estar a nivel de una institución de primer grado, como el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiento o los Gobiernos Departamentales.

SEÑOR SEÑORALE.- También se puede dar la situación de que otros organismos del Estado puedan financiar la construcción de servicios; esto podría hacerse a través de OSE o de UTE. ¿No solucionaríamos el problema hablando de personas públicas estatales? No creo que debamos limitar esto a dos organismos del Estado cuando hay otros que podrían servir de ayuda en un tema muy particular, porque no debemos olvidar que este seguirá bajo el régimen de familia. Es una garantía muy particular; por lo tanto, quien financie bajo esa garantía también deberá ser muy especial. No podemos pensar que al sector financiero formal le interesará financiar préstamos con garantía de un bien de familia que continuará teniendo ese carácter y, en caso de ejecución, el adquirente también deberá reunir las condiciones para ser titular de ese bien de familia. Quiere decir que estamos acotando la garantía a una serie de condicionantes muy particulares.

SEÑORA CACERES.- Es cierto, pero insisto en que la ejecución extrajudicial es un mecanismo de excepción establecido en la Carta Orgánica del Banco Hipotecario; ampliarlo a otros organismos no me parece muy aceptable.

Los organismos que hasta ahora han participado siempre en lo que tiene que ver con la vivienda han sido el Banco Hipotecario, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los Gobiernos Departamentales; siempre estamos a tiempo para ampliar el espectro, pero sugeriría que no lo hiciéramos.

(Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- En el inciso final del artículo 12 se establece: "También lo estará exonerado de realizar la declaración jurada de caracterización urbana a que hace referencia el artículo 178 de la Ley Nº 17.296, de 21 de febrero de 2001".

(Diálogos)

SEÑOR YGLESIAS.- Hay una ampliación de las exoneraciones que comprende la caracterización urbana. En este momento está en la OPA; hace mucho que se elaboró pero quedó por el camino. En esa ampliación se establece también lo que se había planteado en esta Comisión acerca de que la exoneración no fuera sola del control de los aportes sino que se exonerara de los aportes a las viviendas ya construidas, no a las que se fueran a construir a futuro, porque ya entraríamos en otro terreno.

SEÑORA PRESIDENTA.- En el artículo 20 hay un agregado.

(Diálogos)

SEÑOR MELGAREJO.- En el artículo 20 se establece: "(Atribuciones de las Intendencias Municipales).- Corresponderán a las Intendencias Municipales respectivas la potestad de contralor edilicio, policía administrativa y en general las potestades administrativas sobre los asentamientos regularizados conforme a la presente ley". Se eliminaron las referencias a asistencia social y prestación de servicios públicos.

(Diálogos)

SEÑOR YGLESIAS.- La redacción que ustedes habían propuesto está bien.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, están de acuerdo con lo que propusimos y también con el artículo 24.

SEÑOR SEÑORALE.- En efecto.

SEÑOR YGLESIAS.- Hay que redactar el artículo 1º para que quede claro la diferencia entre cumplimiento del programa PIAN y las demás situaciones.

(Diálogos)

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos mucho la presencia de nuestros invitados.

Se levanta la reunión